

1976–2016: 40 Jahre VIRK – 40 Jahre GTR – 40 Jahre Arbeit an der guten Gestalt von Erlassen des Bundes

1976 stirbt Mao Zedong und Ulrike Meinhof nimmt sich in Stuttgart-Stammheim das Leben. Jimmy Carter wird US-Präsident. Helmut Schmidt ist Bundeskanzler, Erich Honecker Staatsratsvorsitzender in der DDR, die im gleichen Jahr Wolf Biermann ausbürgert. Valéry Giscard d'Estaing ist Staatspräsident, und Aldo Moro und Giulio Andreotti folgen sich im Amt des italienischen Ministerpräsidenten. Steve Jobs und andere gründen die Firma Apple, und die Concorde nimmt ihre Linien-Überschallflüge über den Atlantik auf. In Seveso ereignet sich eine furchtbare Giftkatastrophe, und Europa erlebt einen Hitze- und Dürresommer ... In der Schweiz ist Kurt Furgler Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements und Joseph Voyame Leiter der «Justizabteilung»¹ im EJPD; sie bereiten den Entwurf von 1977 für die Totalrevision der Bundesverfassung vor. Und auch sonst geschieht 1976 in der Rechtsetzung in der Bundesverwaltung in Bern Grosses: Über den damaligen Bundeskanzler Karl Huber, von dem man sagt, er sei ein «starker Bundeskanzler» gewesen, kann man lesen: «Karl Huber stärkte die Bemühungen um eine verständlichere Gesetzessprache und einen einheitlichen Aufbau der Rechtserlasse (Gesetzestechnik)».² Was steckt hinter diesem Satz? Es sind zwei Ereignisse: 1976 wurde die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) ins Leben gerufen, und 1976 erschienen zum ersten Mal die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR).

Die eigentliche Geburtsurkunde der VIRK (französisch: Commission interne de rédaction, CIR) in der Bundesverwaltung ist nicht etwa verloren gegangen – es gab sie nie. Einem Brief von Bundeskanzler Karl Huber «an die Generalsekretäre der Departemente zuhanden der Abteilungen» vom 3. Mai 1978 ist jedoch zu entnehmen, der Bundesrat habe «vor rund zwei Jahren» auf Wunsch der Redaktionskommission der eidgenössischen Räte³ die verwaltungsinterne Redaktionskommission – die VIRK, wie sie heute zumeist genannt wird – eingesetzt (siehe Abb. 1). Der Brief ist mit dem Kürzel «Hk» gekennzeichnet; den Brief geschrieben hat also Werner Hauck, der langjährige Leiter der Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei. Zusammen mit initiativen Mitarbeitern in der «Justizabteilung» des EJPD war er der Initiator dieser weltweit ziemlich einzigartigen Institution.⁴

Wesentliche Elemente der VIRK sind bereits im Brief von 1978 vorhanden: Die VIRK hat die Aufgabe, Erlassentwürfe so zu formulieren, dass sie «für den Bürger verständlich sind», und damit hat sie beizutragen zum «guten Verhältnis zwischen Bürger und Staat». Interessant ist, dass die VIRK auf Wunsch der Redaktionskommission der Bundesversammlung eingesetzt wurde; diese hatte damals



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 3. Mai 1978 Hk/zu

An die Generalsekretäre
der Departemente zuhanden
der Abteilungen

Verständlichkeit der Erlasse

Das gute Verhältnis zwischen Bürger und Staat hängt wesentlich auch von einer klaren, verständlichen Gesetzessprache ab; der Bundesrat hat deshalb vor rund zwei Jahren auf Wunsch der parlamentarischen Redaktionskommission eine deutschsprachige verwaltungsinterne Redaktionskommission eingesetzt. Die Kommission setzt sich zusammen aus einem Vertreter des Zentralen Sprach- und Übersetzungsdienstes der Bundeskanzlei, einem Vertreter der Abteilung Rechtsetzung der Justizabteilung und dem jeweils zuständigen Sachbearbeiter. Sie prüft unter Beachtung gesetzesmethodischer Grundsätze die Erlasse in sprachlicher Hinsicht und sorgt dafür, dass sie für den Bürger verständlich sind. Der zuständige Sachbearbeiter achtet dabei insbesondere darauf, dass bei der sprachlichen Bearbeitung unerwünschte materielle Änderungen vermieden werden.

Der Einsatz dieser Kommission hat sich bewährt; die Sprache unserer Erlasse ist spürbar besser geworden. Trotzdem kommt es hin und wieder vor, dass Gesetzesentwürfe an das Parlament verabschiedet werden, die sprachlich nicht befriedigen. Dafür gibt es namentlich zwei Gründe:

Einmal gibt es immer noch einzelne Dienststellen, die der sprachlichen Seite der Erlasse zu wenig Bedeutung beimessen. Dann kommt es auch immer wieder vor, dass die verwaltungsinterne Redaktionskommission einfach zu wenig Zeit erhält, um die Texte in eine sprachlich einwandfreie und verständliche Form zu bringen. Es ist also notwendig, dass die sprachliche Überprüfung bei der Planung der einzelnen Geschäfte besser berücksichtigt wird.

Bisher ist die verwaltungsinterne Redaktionskommission im kleinen Mitberichtsverfahren zum Zuge gekommen. Es hat sich nun allerdings gezeigt, dass dieser Zeitpunkt häufig zu spät ist, weil danach bis zum Antrag meist nur noch sehr wenig Zeit bleibt. Bei Entwürfen, die ins Vernehmlassungsverfahren gehen, kommt eine weitere Schwierigkeit hinzu: Es wäre durchaus möglich, dass bei den begünstigten Kreisen eine gewisse Unsicherheit darüber entsteht, ob mit den gemachten redaktionellen Änderungen nicht materielle Änderungen gemeint sein könnten. Dieser Umstand ist umso mehr zu berücksichtigen, als die von uns angestrebte Verständlichkeit in manchen Fällen nur durch umfassende sprachliche Bearbeitung und gelegentlich auch nur durch eine neue Gliederung des Textes zu erreichen ist.

V 90 46762:2

Der Bundesrat wünscht deshalb:

1. Die sprachliche Bearbeitung sämtlicher Erlasse muss bei der Planung der einzelnen Geschäfte angemessen berücksichtigt werden.
2. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission bearbeitet sämtliche Entwürfe zu Erlassen so frühzeitig wie möglich, Entwürfe, für die ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, bereits vor dessen Eröffnung.
3. Sie prüft die Texte auch in den weiteren Entstehungsphasen und sorgt dafür, dass Aenderungen sprachlich sauber eingearbeitet werden.
4. Zuständig für die administrative Organisation der redaktionellen Ueberarbeitung durch die verwaltungsinterne Redaktionskommission ist die Bundeskanzlei. Sie setzt die Sitzungen der Kommission fest und stellt den Mitgliedern die nötigen Unterlagen zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für Ihre wertvolle Zusammenarbeit und grüssen Sie freundlich

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Im Auftrag des Bundesrates:
Der Bundeskanzler



Abb.1

gemerkt, dass sie mit ihrer sprachlichen Prüfung ganz am Ende des Verfahrens schlecht redigierte Erlasse nicht mehr retten kann, dass also die Qualitätssicherung sehr viel früher ansetzen muss, was ja nicht zuletzt auch die ganze parlamentarische Arbeit an Erlassentwürfen erleichtert.⁵ Im Brief von 1978 wird denn auch bereits eine erste Korrektur am Verfahren der erst zweijährigen VIRK vorgenommen: Diese soll Gesetzesentwürfe bereits vor der externen Vernehmlassung ein erstes Mal prüfen, dies mit der Begründung, dass nach der Vernehmlassung die Zeit oftmals knapp ist, vor allem aber auch mit der Begründung, dass eine radikale redaktionelle Überarbeitung nach der Vernehmlassung schwieriger ist, weil dies die Vernehmlassungsadressaten verunsichert.

Zwei Unterschiede zur heutigen Praxis der VIRK fallen im Brief von 1978 ins Auge: Zum einen kennt die VIRK von damals noch keine Koredaktion der deutschen und der französischen Entwurfsfassung, wie es heute bei Gesetzesentwürfen die Regel ist. Man kann daraus schliessen, dass die damalige VIRK wohl in aller Regel eine deutschsprachige Veranstaltung war und dass das Französische

erst in den Folgejahren Terrain gut gemacht und sich seinen Platz als Entwurfs-
sprache (ab und zu ja sogar als eigentliche Originalsprache) erkämpft hat. Zum
andern war die VIRK in ihren Anfängen ein «ménage à trois», bestehend nicht
nur aus der Vertreterin oder dem Vertreter der Sprachdienste der Bundeskanzlei
und der Juristin oder dem Juristen der «Justizabteilung», sondern auch aus dem
«zuständigen Sachbearbeiter» des federführenden Fachamtes, dessen Rolle in er-
ster Linie darin bestand, darauf zu achten, «dass bei der sprachlichen Bearbeitung
unerwünschte materielle Änderungen vermieden werden». Daraus spricht eine
durchaus verständliche Skepsis der ersten Jahre gegenüber einer VIRK, die Hand
anlegen könnte an den materiellen Gehalt der Erlassentwürfe («Ne touchez pas
au fond!»). Diese Gefahr (wenn es denn eine ist) besteht ja durchaus – wirkliche
Redaktion rührt immer an den Gehalt –, und dennoch hat sich die Praxis der VIRK
seither so entwickelt, dass das Fachamt zunächst einmal «draussen bleiben
muss», wenn sein Entwurf redaktionell geprüft wird, damit die Kommission ihre
Rolle der unvoreingenommenen ersten Leserin unbeeinflusst spielen kann. An-
schliessend werden die Anträge der VIRK mit dem Fachamt besprochen (und da-
bei nicht selten auch materielle Änderungen vorgenommen); das Fachamt bleibt
in jedem Fall Textherr.

Es ist wohl ein Merkmal guter Verwaltungspraxis, dass die VIRK sich lange
Jahre ohne weitere Regelungen entfalten und entwickeln konnte. Der Brief des
Bundeskanzlers von 1978 genügte dafür vollauf. Erst 1993 entstand das erste VIRK-
Reglement. Offenbar gab die VIRK sich dieses selber, der damalige Bundeskanz-
ler hat es lediglich genehmigt. Publiziert wurde es unseres Wissens nie. In der
Erstausgabe des Gesetzgebungsleitfadens des Bundesamtes für Justiz von 1995
ist die VIRK eine feste Grösse, ihre Stellung, Funktion und Arbeitsweise sind un-
bestritten. Das VIRK-Reglement wurde 2007 einer sanften Totalrevision unterzo-
gen, erlassen nun von der Bundeskanzlerin und dem Direktor des Bundesamtes
für Justiz, und ist heute im Internet publiziert.⁶ Es stützt sich ab auf je eine Be-
stimmung in der Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bun-
deskanzlei (SR 172.210.10) und in der Organisationsverordnung vom 17. November
1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1); diese
Bestimmungen übertragen der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz,
ohne die VIRK namentlich zu nennen, die Aufgabe, gemeinsam dafür zu sorgen,
dass die Erlasse des Bundes inhaltlich und formal übereinstimmen und für die
Bürgerinnen und Bürger verständlich sind.⁷

1976, im gleichen Jahr wie die VIRK, wurden auch die «Richtlinien der Geset-
zestechnik» («Directives sur la technique législative») des Bundes geschaffen, da-
mals noch «herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei und der Eid-
genössischen Justizabteilung» (siehe Abb. 2). Sie erschienen im A4-Format in

einem blauen Ordner (dies wohl zur Unterscheidung vom heute noch so genannten «Roten Ordner», den «Richtlinien für Bundesratsgeschäfte»⁸). Einschliesslich Register umfassten diese ersten Richtlinien der Gesetzestechnik 30 Seiten und wurden in deutscher, französischer und italienischer Sprache veröffentlicht.

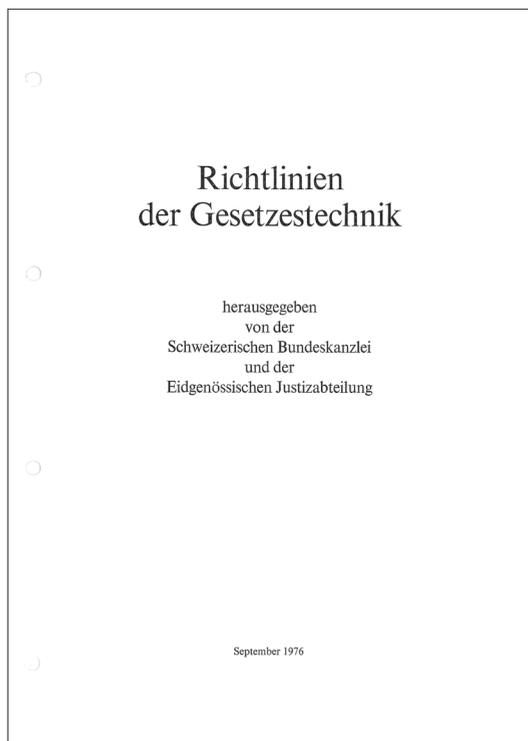


Abb. 2

2001 erschienen die Richtlinien in überarbeiteter Fassung und unter dem neuen deutschen Titel «Gesetzestechnische Richtlinien (GTR)». Das war eine Broschüre im Format A4 mit einem Umfang von 82 Seiten. Ausdrücklich wird gesagt, dass sie die Ausgabe von 1976 und spätere Teilrevisionen davon ersetzen. Die Revision wurde nicht zuletzt nötig wegen der neuen Bundesverfassung von 1999 und ihrer Neuordnung der Erlassformen. Herausgegeben wurden die GTR von 2001 «von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz». Diese neuen GTR gab es wiederum auf Deutsch, Französisch und Italienisch.

Die Ausgabe der GTR von 2001 erschien 2003 als «aktualisierte Ausgabe», erstmals in einer A5-Broschüre (orange), die die drei Fassungen Deutsch, Französisch und Italienisch hintereinander enthielt (siehe Abb. 3). Der Umfang betrug 114 Seiten (A5) pro Sprache. Diese Fassung wurde «herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei».

2013 schliesslich erschienen die GTR in einer «2., vollständig überarbeiteten Ausgabe» (man zählt also die Ausgabe von 1976 nicht mit!), wiederum als Broschüre (in etwas grösserem Format und mit farbigem Einband) in den drei Sprachfassungen und mit einem Umfang von 160 Seiten pro Sprache (siehe Abb. 4). Diese Fassung ist als «korrigierter Nachdruck» 2015 neu herausgekommen.



Abb. 3

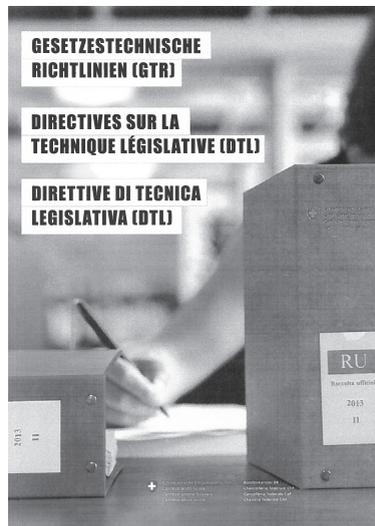


Abb. 4

Die VIRK arbeitet an der Verständlichkeit der Erlasse. Diese hängt stark ab von einer guten Gestalt der Texte. Dabei geht es um viel mehr als um reine Kosmetik an der sprachlichen Oberfläche. Die GTR machen sehr viele Vorgaben für diese gute Gestalt der Erlasse: mit Regeln, mit Mustern, mit festen Standardformulierungen – stets für die drei Amtssprachen. Das ist nicht formale «Tüpfelschiesserei». Die gute formale Gestalt hilft, dass ein Erlass seine kommunikative Funktion erfüllen kann; dies ist eine Voraussetzung, dass er seine regulative Funktion erfüllen kann. Die gute formale Gestalt fördert die Übersichtlichkeit und die Wiedererkennbarkeit – Gleiches wird gleich und Ungleiches ungleich formuliert. Sie entlastet damit die Rezipientinnen und Rezipienten der Texte vor unnötiger Auslegungsarbeit. Und sie entlastet die Produzentinnen und Produzenten der Texte davon, für wiederkehrende Aufgaben und Funktionen immer wieder das Rad neu erfinden zu müssen.

Markus Nussbaumer, Leiter der Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und Leiter der VIRK; E-Mail: markus.nussbaumer@bk.admin.ch

Anmerkungen

- 1 Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 wurde aus der Justizabteilung das heutige Bundesamt für Justiz; vgl. Kley 2015, S. 108–116, insbes. 115.
- 2 www.bk.admin.ch > Die Bundeskanzlei > Geschichte der Bundeskanzlei > Bundeskanzler und Bundeskanzlerinnen
- 3 Eine Redaktionskommission der eidgenössischen Räte gibt es seit 1902. Aber erst seit 1974 ist das eine ständige Kommission, bestehend ausschliesslich aus Ratsmitgliedern – die jedoch auch die Verwaltung beiziehen können – und unterteilt in drei Subkommissionen für jede Amtssprache. Vgl. dazu Steiner (2014).
- 4 Seit ein paar Jahren gibt es im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Berlin mit dem «Redaktionsstab Rechtssprache» und dem «Sprachbüro» ähnliche Institutionen; vgl. dazu Raff/Schiedt (2012), Thieme (2015).
- 5 1966 stimmte die Bundesversammlung einem Postulat des Luzerner Nationalrats Müller-Marzohl auf Einrichtung einer «Sprachberatungsstelle» in der Bundesverwaltung zu, die dafür zu sorgen hat, dass die Vorlagen des Bundesrates an das Parlament sprachlich besser daherkommen. Vgl. dazu ausführlich Nussbaumer 2007.
- 6 www.bk.admin.ch > Themen > Sprachen > Gesetzesredaktion > Verwaltungsinterne Redaktionskommission.
- 7 Zur VIRK vgl. auch die ausführliche Arbeit von Höfler (2015).
- 8 Die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (Roter Ordner) sind nur verwaltungsintern zugänglich. Sie regeln die Erarbeitung und Präsentation der Bundesratsgeschäfte.

Literaturverzeichnis

- Höfler, Stefan (2015), Die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle im Rechtsetzungsverfahren des Bundes. Diplomarbeit, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern; online zugänglich unter <http://www.zora.uzh.ch/110371/>
- Kley, Andreas (2015), Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz. 2., ergänzte und verbesserte Auflage, Zürich / St. Gallen.
- Nussbaumer, Markus (2007), Gesetze verständlicher machen – dass ich nicht lache!, in: Andreas Lötscher / Markus Nussbaumer (Hrsg.), Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer. Sprache, mit der ein Staat zu machen ist. Zürich, S. 43–65.
- Raff, Gudrun / Schiedt, Margret (2012), Der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz – Ein Situations- und Erfahrungsbericht, LeGes 1/2012, S. 61–74.
- Steiner, Sigrid (2014), Kommentar zu den Art. 56–59, in: Martin Graf / Cornelia Theler / Moritz von Wyss (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dez. 2002, Basel, S. 465 ff.
- Thieme, Stephanie (2015): Ein neuer Weg zur Verständlichkeit? Oder: Was sucht die Sprachberatung im Gesetzgebungsverfahren? In: Friedemann Vogel (Hrsg.): Zugänge zur Rechtssemantik. Interdisziplinäre Ansätze im Zeitalter der Mediatisierung. Berlin, S. 235–253.